学术专论

清季军机大臣副署制度的构建

章　博

[摘要] 副署制度源自西方，是责任内阁制的重要组成部分。清季最初讨论和规划副署制度时，虽将其比附为乾隆年间的军机大臣署名之制，但本意仍是西制。然而，经历了反复的辩驳及朝廷的权衡，至最终实施时，清廷却将副署与责任内阁相剥离，乘摄政王载沣履任监国之机，颁布了军机大臣署名之制。至于副署的目的与含义，却无明文解释。清季与民初的一系列政潮、政争由此展开。

[关键词] 副署　军机大臣　责任

[中图分类号] K257.5　**[文献标识码]** A　**[文章编号]** 1002－8587（2021）－04－0082－0014

大臣副署原本是立宪的应有之义。[①] 在西方内阁制国家，元首不负责任，内阁是国家政务的重要执行机关。为表示责任专属，元首发布命令时，内阁总理或主管大臣必须连同署名，是为副署。参与副署者对元首发布的政令负责。如果副署后的行政行为违法，则追究副署者的法律责任，而元首不负责任。[②] 在清季立宪中，因清廷不能接受全面立宪，只愿意“循序渐进”，所以很奇特地将“副署”单独拎出来，在没有责任内阁的情况下，实行军机大臣副署制度。既往研究多关注责任内阁，对副署问题则很少论及。[③] 本文旨在梳理清季军机大臣副署制度的构建过程，同时分析各方对副署的认识与分歧，并在此基础上观察副署制度对清季与民初政局的影响。

军机大臣副署在制度设计上可谓一种畸形。西方的内阁与国会是对待机关，内阁需对国会负责，亦因此称为责任内阁。中国此时既无“责任内阁”，亦无国会，只有一个“预立国会基础”的资政院。那么，资政院是不是军机处的对待机关？军机大臣副署表示对谁负责？对于这两个至关重要的问题，无论是副署制度的酝酿阶段，还是在副署制度正式实施时，均未有明确

[收稿日期] 2021-02-28

[作者简介] 章博（1976—），女，华中师范大学中国近代史研究所副教授，武汉 430070；zhangboccnu@126.com

① 中国唐宋时期亦有副署制度，按照规定，皇帝的敕命须由宰相副署。如无副署或非正常副署，则会被后世讥讽，如唐时“甘露之变”，宋时“皇弟署敕”。宰相副署与源自英国的内阁大臣副署有根本差异。参见许倬云：《从历史看组织》，上海人民出版社，2006 年，第 90–93 页；老圃：《副署故事》，《申报》，1922 年 11 月 13 日，第 16 版。

② 参见陈之迈：《中国政府》，上海书店，1947 年，第 112–113 页；李伟民编著：《法学辞源》，黑龙江人民出版社，2002 年，第 2901 页。

③ 有关责任内阁成立经过的研究，可见李细珠：《地方督抚与清末新政——晚清权力格局再研究》，社会科学文献出版社，2012 年，第 176–193 页；李文杰：《君相关系的终曲——清季内阁与军机处改革》，《清史研究》2018 年第 1 期。关于清季军机大臣副署问题，张锐在《清季恢复枢臣副署制度及其影响》（《学术研究》2010 年第 4 期）一文中有初步讨论，但在细节梳理、史实构建及重要意义方面还有很大拓展空间。

说明和正式厘清。更糟糕的是，为了使清廷和守旧派易于接受，“副署”制度的倡议者们和宣传者们，常常将立宪制度中的“副署”与乾隆年间的“副署”相比附，由此更造成了理解上的混乱。清廷在颁布实施副署制度时，也没有以正式文书的方式清楚说明该副署制度的意义何在，因此理解上的混乱并未因制度的实施而稍减。

在这几方面的综合因素下，各方对“副署”应负责任的看法各异，都倾向于从对自身有利的角度去阐释。主张立宪的一方认为，既然已“仿行宪政”，军机大臣亦开始在上谕后署名，那么自然表明军机大臣对现有政令负责。一旦资政院认为军机大臣发布的政令有误，军机大臣就需要接受资政院的质询。如资政院不谅解，军机大臣须辞职。清廷和军机大臣一方则声称，既然当时中国还不是宪政国家，那么该副署就等同于乾隆年间的副署。这种对副署制度理解与阐释上的混乱不容忽视，因为它直接导致了后来资政院与军机大臣之间的激烈冲突，酿成轰轰烈烈的“弹劾军机案”，并且后续发展为对“皇族内阁”的不信任，以及对清廷整个立宪的怀疑。

一、副署制度的讨论与规划

（一）唐景崇提出“副署”问题

笔者目前所见最早讨论副署制度并建议在中国实施的，是工部左侍郎、江苏学政唐景崇。1906 年 6 月，唐景崇上奏，劝清廷仿行宪政。在该折中，唐景崇论及责任与副署问题。他明确指出：国务大臣副署，即是担负责任之意。[①]

唐景崇首先指出议院与政府是对待机关，君主不负责任。“各国宪法必载大臣负责任一条”，对于国家政务，“大臣担其咎，当其冲”。“议院可以诘责大臣，弹劾大臣。君主常脱然于责任之外。”

其次，唐景崇认为大臣负责任在制度上的体现，就是要求大臣在有关政务的公文上联合署名，即“联署”“副署”。为保证副署能切实执行，副署之制需载入宪法。“如普鲁士宪法，凡关于政务之公文，国王必令责任大臣一名连署。日本宪法，国务大臣辅弼天皇且任其责。凡关于法律敕令及其他国务之诏敕，要国务大臣副署。”比利时宪法规定，“国王不可犯，其责任皆国王之大臣代负之”。如此则“大臣之责守专，断无偭规越矩之为，而君主最高之威权，益觉尊严无上”。唐景崇准确指出了大臣副署与责任的关系，但关于大臣、君主、议院三者的关系，或者说国务大臣到底应对议院负责还是对君主负责，唐景崇的认识则不无偏颇。他认为，大臣是代君主对议院负责。

唐景崇不主张实行英式宪法，因为英国宪法“政权全归国会”。他主张实行日本宪法，因为依据日本宪法，“公布法令之主权”、“议会之主权”、“任官、免官之主权”（或曰行政之权），全归君主所有。他强调，“大臣负责任者，非君主让其权于大臣，乃大臣对于议院负责任也”。这一论断影响很大，后来出使各国考察政治的大臣奏折中，以及清廷正式发表的官制中，均持此论断。就一般的政治理论来说，大臣对议院负责，是立宪制度；大臣对君主负责，是专制制度。这种“大臣代君主对议院负责”的论断，大约是仿行宪政，或曰“过渡宪政”的特色吧。

唐景崇对立宪与副署的看法与西方的立宪之制本已有偏差，但他还担心“一旦骤语更张，忽创为立宪之说，其锢蔽守旧者必将色然以骇，谓用夷变夏，非中国所宜，于是横生阻力，使宪法不便施行”。因此，在论及议院可以诘责大臣，弹劾大臣时，他将其追溯到汉代的宰相避位之制。他还劝告清廷，在颁布宪法之前，应仿照日本明治元年五大誓文之例，“遍谕通国人民，

① 《奏为敬陈预筹立宪政策大要事》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年闰四月十六日，中国第一历史档案馆藏（后文所引档案如无特别说明均藏该档案馆），档案号：03-9281-013。

声明此举并非破坏旧章，轻更祖制”。[①]

向传统政治制度寻找变法资源的做法并不陌生。“上法三代，旁采泰西”原本是晚清以来各种变革采用的惯用套路。清廷在接受唐景崇等仿行宪政的提议后，在正式文书中亦沿用或接受了此种做法。比如，清廷于光绪三十二年（1906）七月十四日派载泽等编纂官制的上谕中，即指示他们“厘定官制”，“必当酌古准今，上稽本朝法度之精，旁参列邦规制之善”。[②] 奕劻等在进呈官制草案时亦称，“总理大臣之称，初不昉于日本，我朝雍正、乾隆间，固尝有之。采邻国之良规，即以复圣朝之旧制，称名至顺，取则非遥”。[③] 沈钧儒在论及国务大臣副署制度时，亦称此制度“即合之吾国古义，通上下之情，联君臣之分，亦复同符三代，决无流弊者也”。[④]

这种将西方舶来的新事物与中国旧有制度相比附的做法，本无可厚非，其初衷主要是减少变法的阻力。但在实践中，这种做法却留下了无穷的遗患与纠纷。一方面，这样易使普通人混淆立宪的实质；另一方面，这也为新旧双方的政争提供了理论依据。以后军机大臣和立宪派关于副署制度的争执，即是一方向中国传统政治制度寻求理论支持，一方以西方宪政制度为理论资源。

（二）出使大臣明确建议在中国实行副署制度

相较于唐景崇，出使各国考察政治大臣端方、戴鸿慈等对责任内阁、副署与责任问题的表述更清晰，并且他们对清廷的官制改革和副署制度提出了具体建议：军机处归并内阁，置总理大臣及左右副大臣，政令由此三大臣及该部尚书副署。[⑤]

光绪三十二年七月初六日，端方、戴鸿慈上奏，建议清廷仿行西方的责任内阁之制，以求中央行政之统一。他们指出，责任内阁即政府。“责任内阁者，合首相及各部之国务大臣组织一合议制之政府”，其目标是“代君主而负责任者也”。责任内阁之所以负责，是因为一切政策都是由阁臣会议决定的。“中央政府实一国行政之总枢，一切政策从兹出焉。”“一切施政之方，由阁臣全体议定，然后施行。”既然政策由阁臣制定，那么阁臣自然应负责任，“得失功罪”，“阁臣全体同负其责”。“虽有缺失，有阁臣任之，则天下不敢怨君主，所谓神圣不敢干犯者此也。”[⑥]

从上可知，在“副署是阁臣负责任，并且是代君主负责”这一点上，端方、戴鸿慈与唐景崇看法相同。但对于阁臣应负责任之原因，二者的看法并不相同。唐景崇是在强调“公布法令之主权”、“议会之主权”及行政之权全归君主的情况下，认为大臣依然代君主对议院负责。端方、戴鸿慈是强调一切政策和施政方针由内阁决定的情况下，阁臣代君主负责任。

端方、戴鸿慈还指出了中国内阁、军机处与西方责任内阁的差异：相比西方的责任内阁，中国的内阁及军机处既无责任，也无职权。“中国内阁昔为枢要，今如闲曹，比之各国固不同矣。军机处虽有类各国之内阁，然对于上则仅备顾问，对于下则未受责成，考其职权，只略如各国之枢密顾问院耳。”[⑦] 由此，他们对清廷官制改革提出了具体建议：军机处归并内阁，置总理大臣及左右副大臣，政令由此三大臣及该部尚书副署。

值得注意的是，他们关于内阁的设计是三位大臣同负责任，也就是说，除内阁总理大臣外，另设置左右副大臣各一人。这一设计不符合西方内阁制中一人“总理”政务及责有所专的惯例，因此后来备受诟病。端方等对此设计的解释是：此为仿照日本之例，在变法之初，一人之力有

---

① 《奏为敬陈预筹立宪政策大要事》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年闰四月十六日，档案号：03-9281-013。

② 《派载泽等编纂官制奕劻等总司核定谕》，光绪三十二年七月十四日，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局，1979年，第385页。

③ 《呈拟厘定阁部院官制节略清单》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年九月十六日，档案号：03-9284-044。

④ 沈钧儒：《论预备立宪要旨》（1908年4月），周天度编：《沈钧儒文集》，人民出版社，1994年，第36页。

⑤ 《奏请改定全国官制为立宪之预备事》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年七月初六日，档案号：03-9281-031。

⑥ 《奏请改定全国官制为立宪之预备事》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年七月初六日，档案号：03-9281-031。

⑦ 《奏请改定全国官制为立宪之预备事》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年七月初六日，档案号：03-9281-031。

限，所以设左右大臣以赞襄太政大臣；待新政有基础之后，再设总理大臣一人总理政务。①

（三）共识：副署的主要目标是负责任

无论如何，副署的主要目标是负责任，这是当时讨论立宪与官制改革的共识。

除上述唐景崇与端方、戴鸿慈的奏折外，载泽在奏请清廷实行立宪的密折中，也明确指出，实现“皇位永固”的前提是君主不负责任，由大臣代负。“立宪之国君主，神圣不可侵犯，故于行政不负责任，由大臣代负之。即偶有行政失宜，或议会与之反对，或经议院弹劾，不过政府各大臣辞职，别立一新政府而已。故相位旦夕可迁，君位万世不改。”②

端方、戴鸿慈及载泽折上奏后不久，清廷即于光绪三十二年七月十三日颁布仿行宪政的上谕。在该上谕中，亦提出要“明定责成”，而着手方法则是官制改革。“现载泽等回国陈奏，皆以国势不振，实由于上下相睽，内外隔阂”，“时处今日，惟有及时详晰甄核，仿行宪政，大权统于朝廷，庶政公诸舆论”，“但目前规制未备，民智未开”，“故廓清积弊，明定责成，必从官制入手，亟应先将官制分别议定，次第更张”。③

颁布仿行宪政后的第二天，即七月十四日，清廷颁布派载泽等编纂官制的上谕。④载泽等编纂官制时，首先指出，“盖今日积弊之难清，实由于责成之不定，推究厥故，殆有三端”，即“权限之不分”（指行政、立法、司法不分）、“职任之不明”（一堂设有六官）、“名实之不副”（涉及吏、户、礼、兵四部事务）。⑤针对此三个问题，他们确定此次厘定官制的要旨：“使官无尸位，事有专司，以期各副责成，尽心职守。”⑥

（四）副署制度的具体规划

光绪三十二年九月十六日，奕劻等进呈内阁官制草案。

根据该草案设计，责任内阁由内阁、军机处合并而成，内阁政务大臣由总理大臣、左右副大臣及十一部尚书大臣组成，共十四人。这十四人“均辅弼君上，代负责任”。但仍有分工，其中总理大臣“秉承圣谟，翊赞机务，平章内外政事，凡用人行政一切重要事宜，均由该大臣承旨施行”。左右副大臣“协同总理大臣平章内外政事”。十一部尚书大臣作为内阁政务大臣，除分任本部事宜外，还应与总理大臣及左右副大臣一起“参知政事”。大臣既然有“平章内外政事”、“参知政事”之权，那么亦应有署名之责。根据官制草案规定，“内阁各大臣恭奉谕旨皆有署名之责”。其中机密紧急事件由总理大臣、左右副大臣署名；“关涉法律及行政全体者”，由总理大臣、左右副大臣及各部尚书大臣连衔署名；“专涉一部之行政事务者”，由总理大臣、左右副大臣会同该本部尚书或大臣署名；其他事务由总理大臣、副总理大臣和负责该事务的部院大臣共同署名。⑦

值得注意的是，该官制草案虽指出了内阁政务大臣有署名之责，但对于内阁大臣应负责任的原因，却解释得含糊不清。一方面，他们搬出了西方宪政之制，另一方面又企图融合中国传统。前面提及，端方、戴鸿慈所说的阁臣代君主负责任，那是有一定前提的——即中央政府是行政之总枢，一切施政方针由阁臣决定。奕劻等进呈的官制草案，虽然强调“首分权以定限”，即立法、行政、司法三权分立，“行政之事则专属之内阁各部大臣”，内阁总理大臣及各部尚书分

---

① 以上均引自《奏请改定全国官制为立宪之预备事》,《军机处录副奏折》，光绪三十二年七月初六日，档案号：03-9281-031。

② 《出使各国考察政治大臣载泽奏请宣布立宪密折》，光绪三十二年,《清末筹备立宪档案史料》上册，第174-175页。

③ 《宣示预备立宪先行厘定官制谕》，光绪三十二年七月十三日,《清末筹备立宪档案史料》上册，第43-44页。

④ 《派载泽等编纂官制奕劻等总司核定谕》，光绪三十二年七月十四日,《清末筹备立宪档案史料》上册，第385页。

⑤ 《奏为预备立宪先将京官编定复核事》,《军机处录副奏折》，光绪三十二年九月十六日，档案号：03-9284-023。

⑥ 中国第一历中档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第1辑，中华书局，1995年，第539页。

⑦ 《呈内阁官制清单》,《军机处录副奏折》，光绪三十二年九月十六日，档案号：03-9284-024。

之为各部，合之为政府，[1] 但内阁政务大臣只是“协商要政”，总理大臣不过是“承宣”之枢钮。所谓“发纵指示之权操诸君上，而承旨施行之责端在臣工”。而“内阁各大臣不可以不负责任”之原因，一方面是依据各国宪法之通义，“君主神圣不可侵犯”；另一方面是依据“我先正之格言”，“善则归君，过则归己”。如此无决策之权，却有署名之责的内阁设计方案，自然很难再进一步指出副署者到底应负何责，以及不能履行责任时该如何处置。[2]

即便是无决策权而有责任之“责任内阁”，官制草案的编纂者载泽等亦担心清廷不会同意。因此，他们又提出了候补方案：“如以议院甫有萌芽，骤难成立，所以监督行政者尚未完全，或改今日军机大臣为办理政务大臣，各部尚书均为参预政务大臣，大学士仍办内阁事务。虽名称略异，而规制则同，行政机关屹然已定，宪政官制确有始基矣。”[3]

奕劻等进呈的内阁官制草案，在制度设计上沿袭了端方、戴鸿慈奏折中的建议，但关于副署制度的具体解释，其实已有退步与妥协。即使如此，该官制草案还是引起了各方反对，致使清廷在光绪三十二年九月二十日颁布新官制时，对责任内阁制弃而不论。在清廷颁布的谕旨中，称“军机处为行政总汇，雍正年间本由内阁分设”，“相承至今，尚无流弊，自毋庸复改。内阁军机处一切规制，著照旧行”。但是，清廷同意各部尚书参与政务，“各部尚书均著充参预政务大臣，轮班值日，听候召对”。[4] 三日后，即九月二十三日，清廷宣布将光绪二十七年成立的督办政务处改为会议政务处。[5]

需注意的是，无论唐景崇、端方与戴鸿慈，还是载泽对清廷的劝说中，以及奕劻等进呈的官制草案中，他们在谈到大臣应负责任时，均称大臣是“代”君主负责。也就是说，“代君主负责”是这一时期的共同认知。那我们是否可以理解为：大臣不是对君主负责，而是代君主对议会负责？果真如此的话，倒与西方宪政制度中政府与议会相对待的设计相吻合。后来资政院与军机处的冲突中，相当一部分议员即持此看法。与议员们相反，政务大臣们则坚决否认军机处是资政院的对手方，他们声称自己是对君主负责，而非对预为国会基础的资政院负责。

可见，“代君主负责”这一表述的具体内涵，在这一时期并不清晰。而倡议者和制度设计者的认识模糊，或者说表述不够清晰，在实践中却可以造成巨大混乱。关于这一点，容另文再论。但在当时，即使“代负责任”一语，也被反对者批评为狂悖，并成为赵炳麟等攻击副署制度的口实。

二、袁、赵“早建政府”与“确定责任”之较量

从西方宪政的标准流程看，“代君主负责”的具体方式是建立责任内阁，同时成立议会，以监督政府。但是，清廷并不愿意同时成立责任内阁和议院。那么，到底应该先成立政府还是先建立国会呢？关于此一问题，不同人因认识或立场不同，观点各异，由此又引发一波争议。其实就清廷来说，他们既不愿意成立责任内阁，也不愿成立国会。那么，在成立责任内阁与国会的不同呼声中，清廷如何抉择呢？下面我们看看袁世凯与赵炳麟在此问题上的博弈，以及这些博弈是如何促使清廷最后选择军机大臣副署制度的。

（一）赵炳麟反对责任内阁与副署制度

载泽等编纂的官制草案未及上奏，便有人起来反对。御史赵炳麟连续上折，反对责任内阁

---

① 《奏为预备立宪先将京官编定复核事》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年九月十六日，档案号：03-9284-023。

② 《呈拟厘定阁部院官制节略清单》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年九月十六日，档案号：03-9284-044。

③ 《奏为预备立宪先将京官编定复核事》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年九月十六日，档案号：03-9284-023。

④ 《裁定奕劻等核拟中央各衙门官制谕》，光绪三十二年九月二十日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 471 页。

⑤ 《奏为政务处改为会议政务处咨送政务处关防事》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年十月初六日，档案号：03-5468-025。

与副署制度。

光绪三十二年八月二十一日，赵炳麟上《奏为立宪预防流弊事》折。他认为，在下议院成立前实行责任内阁制度，可能会导致权力落入二三大臣之手。在该折中，赵炳麟称：凡君主立宪国，其君有统一之大权。一切关于政治之事，不经君主裁正，不能施行。而君主之所以能巩固其权力，在有下议院监督行政大臣。因此，政府权虽重，而军政、财政问题若得不到议院承认，政府则无从逞其强权。如此，则虽有枭雄，亦不敢“上陵君而下虐民”。当时，虽有不少人倡议采取君主立宪制度，但因民智未开，所以下议院一时不能成立。无下议院则无行政之监督。在此状况下，“一切大权皆授诸二三大臣之手”，“内而各部，外而各省，皆二三大臣之党羽布置要区”。“行之日久，内外知有二三大臣，不知有天子”，最终导致“天子号令不出一城”，其时，“虽欲进退之，乌从下手”，是流弊必至陵君。①

对于官制草案中大臣“辅弼君上，代负责任”一语，赵炳麟在另折中更大加指责，认为此说属大逆不道。“臣闻该大臣等所拟内阁官制，开宗明义即谓内阁政务大臣辅弼君上，代负责任。”“此语非常狂悖。盖责任二字，有对待之义，人所责我者而我自任，故东西各国责任二字专属政府，尚不敢指斥君主，矧我朝立国体制，君父至尊与天无极，夫谁敢责之，又对谁任之。其措语已属不道。”

赵炳麟尤其反对副署制度。他在奏折中指出，内阁官制草案中“凡用人行政一切重要事宜，均由内阁大臣承旨施行”，“内阁各大臣恭奉谕旨，皆有署名之责”的规定，是拟“合承旨施行而一之”。果真如此，则“朝命不得直宣，凡京外一切衙门皆禀于内阁，以承其令，内外一应庶政，皆仰于内阁，以受其成”，这简直是“恢复前明初年丞相府之权限”。而自清朝国初以来，“议政大臣之势力，尚不至此也”。这严重违反了清朝的制度，“夫定制，凡奉上谕事件，有发内阁转行者，有交军机处字寄者。其发军机处者，实即直下各部院、各疆臣之谕旨，军机处特职在字寄而已，有承发之责，无施行之权”。至于各国诏敕署名之惯例，赵炳麟则认为是各国国体不同，政俗亦异，因此其君主且自署御名，而政务大臣亦随以署名。而“我朝名分最严，天泽之分，冠履之辨，断无臣下署名谕旨之理”，因此应仍旧“称某衙门奉上谕为正”，此则名义所在，亦即“预防专政之萌者也”。②

综上可知，赵炳麟一方面认为副署制度是合“承旨”与“施行”为一，严重违反了清初以来的政治制度；另一方面认为大臣在谕旨下署名，破坏了天朝的君臣名分，逾越了圣朝体制。

当然，这只是冠冕堂皇的理由，而他实际的担心主要是大臣专权，尤其担心袁世凯。他认为：必须有上下议院的监督，才能实行责任内阁和大臣副署之制，否则必然造成袁世凯等大臣专权的局面。关于这一点，在光绪三十二年的奏折中赵炳麟没有明说，但他在光绪三十四年上呈的密折中则有明确说明。光绪三十四年十二月，赵炳麟上《奏为国势孤危朝廷有转移风气之权宜等密陈管见事》折，在此折中他明确指出：“总理大臣必不可骤设。袁世凯所日日经营而未遂者，一内阁总理耳。”“光绪三十二年八月二十一、二十五两日，臣连疏论总理流弊，颇发袁世凯用意所在，伏乞饬检两疏，时赐省览，一意主持，必待上下议院成立之时，方为责任内阁组织之日。”③

不仅赵炳麟反对内阁官制草案，同一时期，其他御史也纷纷上折反对。据载泽言，先后由政治馆转交给他阅看的反对奏折即有二十多份。④在各方的反对下，责任内阁及副署之制不了了之。

① 《奏为立宪预防流弊事》,《宫中档朱批奏折》，光绪三十二年八月二十一日，档案号：04-01-30-0112-005。

② 《奏为密陈新编官制流弊太多事》,《宫中档朱批奏折》，光绪三十二年八月二十五日，档案号：04-01-02-0109-005。

③ 《奏为国势孤危朝廷有转移风气之权宜等密陈管见事》,《宫中档朱批奏折》，光绪三十四年十二月二十四日，档案号：04-01-13-0421-034。

④ 《奏为申明厘定官制要旨事》,《宫中档朱批奏折》，光绪三十二年九月初四日，档案号：04-01-30-0109-008。

光绪三十二年九月二十日，朝廷颁布新官制，其中不包括责任内阁制。清廷对此的解释是："军机处为行政总汇，雍正年间本由内阁分设，取其近接内庭，每日入值承旨，办事较为密速，相承至今，尚无流弊，自毋庸复改。"因此，"内阁军机处一切规制，著照旧行"。唯一不同的，是令"各部尚书均著充参预政务大臣，轮班值日，听候召对"。①

（二）袁世凯请"早建政府"（即责任内阁）

虽然清廷拒绝成立责任内阁，但作为新官制的"公同编纂"者之一，袁世凯并不死心。新官制颁布后的第二年，即光绪三十三年六月十六日，袁世凯再上密折，强调"政府必须早建"。袁世凯提出，最理想的办法当然是尽快实施责任内阁制度。如若不行，也应将军机处、政务处合二为一，冠之以"政府"之名。他在奏折中称，"东西立宪各国皆用责任内阁之义，使其君主超然为不可侵犯之神圣，故万年共戴一尊"。"立宪国之宪法，恒使国务大臣代任君主之责。"他还打比方道："商民立一公司，尚有经理人受各股东之委任而代其区处一切贸易之事"，因此，岂"军国重寄而可无代负责任之大臣？"现如今虽曰改官制，但却不采用内阁制度，这是舍本逐末之举。他建议，如果清廷"必牵于旧制，惮于改作"，那么作为万不得已的措施，亦应该合军机、政务处为一，而冠以政府名称。②

（三）赵炳麟要求实行军机署名之制

袁世凯上述密折刚一上奏，赵炳麟立刻就采取了反制措施。为阻止清廷采纳袁世凯责任内阁之建议，之前坚决反对副署制度的赵炳麟，此时在奏折中强烈要求实行军机署名之制。

光绪三十三年六月十八日，赵炳麟上《奏为预备立宪请饬议复行军机处署名稽查旧制事》一折。他在奏折中称：仿行宪政，固宜旁搜博采各国宪法，但我国旧制中含有立宪性质者，"尤宜切实遵行，以为立宪之预备"。赵炳麟认为，"宪法之妙，全在三权分立，政府总握行政大权，上受君主之命，下为民人所赖，故政府之对君民，应自负其责任；君民之对政府，应各施其监督"。"我国军机处旧制"，其良法美意正含有此宪政性质，因此，"今日亟宜复行"，恢复军机处署名之制。赵炳麟解释道："考各国责任政府，凡用人行政必令大臣署名，任之专，正以责之重。我军机处旧制亦令大臣署名。"他还祭出了乾隆三十三年（1768）的旧制，"凡传谕、保人，无不署名，以当责任矣"。他认为，自署名之制废除后，"传谕以无考核而前后不免参差，保人以无责成而贤佞不免杂进"，甚至出现了"善则归已，过则归君"的状况。因此，他建议朝廷"申明旧制，凡传谕之事，无论为明谕，为密谕，皆署拟旨大臣衔名，以备考核；凡保人之事，无论为明保，为密保，皆署原保大臣衔名，以当责成。即缮拟电谕，面保人才，亦必署名存案，务使档有可稽，责无旁贷。"③从上可知，赵炳麟所谓的军机署名，并非西方宪政制度中的副署，而是恢复乾隆年间的旧制。署名的目的虽曰负责，实际则是为了约束军机大臣。

赵炳麟的奏折未得朝廷回应。于是，他在五日后，即六月二十三日，再次上折，申论"政府对于君民应有责任，君民对于政府应有监督，为立宪第一要义也"。"况臣所陈皆我旧制"，该制——即承旨署名之制——自高宗、仁宗实施，至恭亲王辅政时始废。他还在奏折中详细列举了该如何扩充旧制，如何将传谕及保人之事分编署名等等。④

（四）赵炳麟要求确定"责任制度"

赵炳麟的这一奏折仍未得到清廷回应。或许是看到大势不可逆转，他转而要求：如要组织内阁，必先确定责任制度。光绪三十三年七月初三日，赵炳麟上奏认为，"组织内阁宜确定责任

---

① 《裁定奕劻等核拟中央各衙门官制谕》，光绪三十二年九月二十日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 471 页。

② 《呈密陈管见十条清单》，《军机处录副奏折》，光绪三十三年六月十六日，档案号：03-9287-008。

③ 《奏为预备立宪请饬议复行军机处署名稽查旧制事》，《军机处录副奏折》，光绪三十三年六月十八日，档案号：03-5619-017。

④ 《奏为前陈清政源折请饬交政治馆会议事》，《军机处录副奏折》，光绪三十三年六月二十三日，档案号：03-5619-022。

制度”。赵炳麟所谓的确定责任制度，并不是与袁世凯一样要求成立责任内阁。相反，他的奏折正是针对袁世凯的“早建政府”一折提出的。赵炳麟在奏折中强调，欲设责任内阁，必须同时设立监督机关。只有具备议院性质的督责机关，才能监督政府，迫使政府负责。同时，只有通过监督机关，才能限制内阁大臣的权限，防止大臣专权，凌越君上。

赵炳麟在奏折中丝毫不避讳与袁世凯的针锋相对之意：“窃闻朝廷纳直隶督臣袁世凯之请，建立政府，组织内阁。”（当时朝廷并未准备采纳袁世凯之建议，此处是赵炳麟的信息有误——笔者注）但“臣素持议院与内阁同时成立之说”，因为议院司监督，内阁负责任，二者并立，方免偏重。“今既决意先立内阁矣，惟监督机关必须设立。”赵炳麟强调政府必须负责任，而令其负责的关键在有议会。“夫立宪国之贵有政府者，贵其有责任制度也。欲责任制度之确立，必有司督责之柄者。”所谓“司督责之柄者”，即议会。“内阁大臣对任命之君主有责任外，下为议会多数反对，即不能居其位”。他还举日本宪法第五十五条之例：“国务大臣，辅弼天皇，如失其道，任其重责。”他认为，若大臣无责任，则行政权力逾越于法律之上，那么法律就成了一纸空文。因此，“大臣责任实为立宪及法律之根据也”。

至于确立责任的方法，赵炳麟列举了五条，其中最重要者有二。其一，资政院必须先内阁而建；资政院宜实有议院之性质，以立于人民之地位而监督政府。他强调，中国在国会未能成立前，应将资政院作为预备国会之上议院，同时制定议院法，而不是将其纳入到政府的官制系统中，如此才能确保资政院的独立地位，使其“与政府分离，不为政府兼并。”资政院有监督政府之责，“凡院中所陈，得过半人数同意之决定者，政府不得拒绝”。“政府如违法失政，得院中人数过半同意之弹劾者，必付行政裁判官评议。其重大者，政府不得居其位。”如此才能“彼此相维，跻于完善”。[①] 其二，内阁大臣必须限定任职时间。他认为，内阁大臣权势既重，责任又严，任限过久，恐其有专横之忧。因此，“凡内阁大臣，无论总、副，皆以三年为一任。良者再任，不得连三任。间一任或二任之后仍可复任”。

他警告道：倘若各种监督机关不预先设立，而骤建无限制之政府，则恐“大权久假不归，君上将拥虚位，议院无期成立，小民莫可谁何”。一旦到此境地，则“颠覆之忧，将在眉睫”。因此，必须先设立各种监督机关。否则，不仅责任制度不完全，而且也不符合预备立宪之义。[②]

对于袁世凯和赵炳麟的激烈交锋，清廷采取了折中措施。光绪三十三年七月初五日，清廷颁布上谕，表示同意奕劻等“改考察政治馆专办宪政，其会议政务事宜，归并内阁办理”的奏请，令“所有军机大臣、大学士、参预政务大臣会议事宜，著改由内阁办理”。[③] 基于此，政务处回复袁世凯：“今奉旨将会议政务处改归内阁，凡军机大臣、各部大臣皆入阁会议，公同取决，出则为各部行政长官，入则为内阁政务大臣。”政务处认为，这种形式的枢臣合议，与西方责任内阁制中的中央合议之制类似，与袁世凯的提议亦相符合。[④] 这实际上是否决了袁世凯光绪三十三年六月十六日关于设立责任内阁的提议。

对于赵炳麟的奏折，政务处回复道：资政院即有监督政府之功能，并且在议院成立之前，资政院与政府之间的关系是“彼此相维”，而不是针锋相对；只要议政和行政权限分明，并不会有颠覆之忧。[⑤]

---

① 《御史赵炳麟奏组织内阁宜确定责任制度折》，《政治官报》，光绪三十三年十一月二十九日第 69 号，第 4–6 页。

② 《奏为组织内阁宜确定责任制度以为立宪之精神而免专权之流弊事》，《军机处录副奏折》，光绪三十三年七月初三日，档案号：03–9287–011。

③ 《考察政治馆改为宪政编查馆谕》，光绪三十三年七月初五日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 45–46 页。

④ 《政务处奏为会议袁世凯奏密陈管见条举十事折》，《秦中官报》，光绪三十三年九月第一册，第 227 页，栏页。

⑤ 《会议政务处奏议覆御史赵炳麟奏组织内阁确定责任制度折》，《北洋官报》，光绪三十三年八月二十九日，第 1505 册，第 3 页。

虽然袁、赵二人的奏折均未获得清廷批准，但他们这番较量，却产生了巨大影响。在此以后，国会问题开始受到更多关注，并且与副署问题相互激荡，最终迫使清政府不得不做出选择，开始实行副署制度。

三、发酵：副署、内阁与国会问题相互激荡

政务处对袁世凯折与赵炳麟折的覆奏刚一公布，就引发了激烈批评。围绕副署、责任内阁与国会问题，新一轮的论争热潮由此开启。

（一）刘次源：批评现内阁为“议政内阁”，要求组织“行政内阁”，即责任内阁

曾经游学日本的度支部四川司学习郎中刘次源上奏条陈，批评朝廷上谕中所谓的内阁是“议政内阁”。刘称，“今者特奉明诏将会议事宜改归内阁”，然其实质为“议政之内阁”，而非“行政之内阁”。也就是说，上谕只是指定了大臣们议政的场所在内阁，而不是指定了内阁的权力范围。如此一来，“则各大臣只有义务之当尽，而无责任之可言”，这与实行立宪之政策不合。刘次源强调，军机处名义上“职司启沃，为全国之枢纽”，实际上则只有“宣布丝纶之责”，而无“执行政务之权”。会议政务处虽已设立，但即使有奉旨会议之事，亦因事关各部，不能一力主持。故“自建设会议政务处以来，绝未闻有所建白”。个中原因，“皆以拘于权限，不得有所展布”。于是，“天下之忧乐，真若纯为我皇太后、皇上之家事，而无有人分负责任者矣”。

刘次源建议清廷，规复清初之制，设立责任内阁。“查《大清会典》所载，内阁大学士掌议天下之大政，宣布丝纶，厘治宪典，总钧衡之任以赞上理庶务，其权限与英日各国之总理大臣相同，是顺康之初，大政原在内阁，今欲模型宪法，以矩范天下，则莫若循内外臣庶之请，规复国初之制，特旨建设责任内阁，简派总理、副总理大臣以表率百官，督理国务。”[①]

（二）副署制度不立，是大臣不负责任的重要原因

《申报》署名“还”者认为：副署制度不立，是大臣不负责任的重要原因。大臣是对议会负责，不是对君主负责。这比之前唐景崇、端方、戴鸿慈等“大臣代君主负责”的模糊表述要明确得多。

“还”称，政务处对袁世凯、赵炳麟奏折的回复，简直是自立于不负责任之地位。“吾读政务处覆奏两折，其于袁军机之请建政府，则云军机大臣、各部大臣，皆入阁会议，公同取决。其于赵御史之请定责任制度，则云内阁为行政枢纽，分为各部，合为政府。”至于内阁应负责任之原因，则“茹而不吐”；对于大臣应对何人负责，亦不明白宣布。由此推测政府之用意，“仍不过稍稍改变面目，自立于不负责任之地位而已”。

“还”指出，大臣负责任的证明，是在诏敕上署名，即副署。“大臣所以负责任者，以君主无责任为前提，以副署诏勅为证明。”也许会有人认为，大臣之所以负责任，是由于辅弼行为，而不是由于副署行为。对此，“还”解释道：副署行为原本即是辅弼行为的表证。因此，“一有副署，则大臣公布命令，实已确定其有担负责任之道”。也可以说，大臣的责任自副署而生，“故大臣之责，虽谓其生自副署可也。”[②]

他批评中国的军机处因无副署之制而不负责任。“今军机处但有拟旨之例，而无副署之制。即或拟定谕旨，由军机处片交各署，不过承上接下，证明其诏勅之真实，非以证明副署大臣之任其责也。副署之制未立，此又其不负责任之原因也。”而若要大臣负责任，最终要落脚到独立

---

① 《为敬陈内阁会议组织责任内阁等八条改革之旨事呈文》,《军机处录副奏折》，光绪三十三年九月十九日，档案号：03-9291-007。

② 还:《论责任内阁不能成立之由》,《申报》，1907 年 9 月 28 日，第 3 版。

之内阁，尤其是议会。“必先有议会监督制，而后有内阁独立制。有内阁独立制，而后有大臣责任制。”因此，大臣最重要之责任，是对于议会之责任。大臣对议会负责，议会监督大臣，如此才能确保大臣真正负责。

当时中国既无副署，又无议会，军机大臣违法失政时，“下无人民之质诘，上无特别之裁判。仅仅恃一都察院上奏弹劾，每以贱不敌贵，失其监督之効力。而舆论之不表信任者，亦皆置之不顾。若是乎大臣虽被弹劾，仍得立于其朝，而肆其专横之手段也，斯又其不负责任之最大根源也”。[①]

（三）沈钧儒：国务大臣副署是立宪最重要事情之一

法部主事沈钧儒甚至将国务大臣副署作为立宪与否的重要标志之一。他认为，“人民参政权”和国务大臣副署二者，是衡量一个国家是否为立宪政体之标准。“各国立宪政体之尤为重要者，其一则为人民之参政权”，“其次则国务大臣之副署是也”。有此可谓之立宪，无此则谓之非立宪。

那么何谓副署呢？沈钧儒认为：所谓副署者，“凡颁布法律之际，纪载其全文，于君主用御名御玺之后，更使国务大臣署名钤印于其下”。关于副署的范围，则除军事命令、爵赏授与及任免大臣之本身不须大臣副署外，其余无论何种法律命令，都必须经由大臣副署。只有经过副署的法律命令，颁布后才有效力，否则无效。如无副署制度，则大臣必不能尽辅弼之实；大臣所负之责任，亦“游移无据”。正因为此，欧洲各立宪国及日本，无不实行副署制度，副署亦因此成为立宪国之通例。“今朝廷业已宣布立宪，则凡为我皇太后、皇上之大臣者，即无不有立宪大臣之资格，将来副署之制，自必援行，同为立宪，岂能独异？”[②]

（四）李升培谈责任内阁与副署制度

内阁中书李升培在请设责任内阁的条陈中，亦论及副署与责任的重要性。他在文中称：立宪国家，君主发布法律敕令，不仅需要议会之协赞，更必须有国务大臣之副署。由此则可以确保君主不负责任，而大臣则各负责任。“今者庶政之弊，舆论之激，人皆责望于朝廷。”那么到底谁对此状况负责呢？李升培说，中国历史上本就有大臣负责之传统，比如“两汉之际天象有变，三公谢免”。但是，“以虚象责大臣，不如以实事责大臣”，由大臣“任国务之重”，“当议院之冲”，如此则各大臣必然恪尽职守，国家亦因此“庶政举而百度修”。[③]

当然李升培的最终目标是责任内阁，他恳请朝廷归并军机，组织内阁，“定其编制，明其权限，付以责任，委以国务”。期望通过这一举措，立宪政之基础，并逐渐使国家臻于强盛。[④]

（五）各方对副署问题的分歧：副署是对国会负责还是对君主负责?

自副署制度被提出以来，关于副署的责任问题，一直不够明确。光绪三十二年时，无论是宣传者还是官方制定的文书，均称副署是大臣代君主负责。光绪三十三年《申报》署名“还”者声称大臣是对议会负责，而不是对君主负责。至光绪三十四年，各方对此问题的分歧并未稍减。如“北京士民”在国会请愿书中强调，政府上对君主负责，下对国会负责。“夫责任政府云者，上对君主负责任，下对国会负责任。政治之所出，法令之颁布，上断君主，下决舆论。政府对于君主有副署之责任，国会对于政府有协赞之义务。是故政之得也，君主有可诩之功，政府无放任之弊，国会尽协赞之责。政之失也，君主无丛怨之虞，政府难逃失政之咎，国会有弹劾之权。君民一体，上下维系，以为政府施政之监督。”[⑤]

---

① 还:《论责任内阁不能成立之由》,《申报》，1907 年 9 月 28 日，第 3 版。

② 沈钧儒:《论预备立宪要旨》(1908 年 4 月),《沈钧儒文集》，第 32–35 页。

③《内阁中书李升培呈都察院请代奏速建新内阁条陈》,《新闻报》，1908 年 7 月 24 日，第 3 版。

④《内阁中书李升培呈都察院请代奏速建新内阁条陈》(续),《新闻报》，1908 年 7 月 26 日，第 2 版。

⑤《北京士民国会请愿书》,《申报》，1908 年 8 月 17 日，第 26 版。

同是请愿国会，“八旗士民”对此问题的看法则不同。他们更多地沿用了唐景崇的说法，首先搬出德意志、比利时及日本宪法，然后强调“政府为君主之股肱”，“国会为君主之耳目”，因此“大臣代君主负政治上之责任”，国会为君主监督政府。“宪法之精神，皆以君主不负责任，政府代君主负责任为第一要义”。“大臣代君主负政治上之责任，故元首可享特别之权利。既无丛怨革命之虞，尤无揭竿斩木之患。国会为君主之耳目以监督政府，政府为君主之股肱代负责任，有可诩之功，无废弛之弊。”①

出使日本考察宪政的达寿则强调，日本的国务大臣是对于天皇负责，而非对于议会负责。“日本宪法，国务大臣之负责任也，非对于议会负责任，实对于天皇负责任，故天皇有任命大臣更迭内阁之权。”并且大臣之责任必须载入宪法，“日本宪法明定国务大臣有辅弼天皇之责任，而一切命令，均副署焉。盖不明定于宪法，则责任不能专，责任不能专者，政府即不能成立，而在上或不免专断之失，而在下者更难免委卸之心矣”。

达寿认为，正因为国务大臣是对天皇负责，所以天皇可以罢免大臣，可以驳回大臣之奏事。“日本之国务大臣，不对议会而负责任，乃对天皇而负责任。大臣失政，则天皇自由罢免之，大臣奏事，则天皇自由准驳之。”也许会有人质疑，如此则等同于专制。对此，达寿解释道，其于专制国不同者，则大臣若以天皇所下命令有背宪法，不敢担负责任，可以拒绝副署。而不经大臣之副署，则天皇命令不得施行。如此则可以防专制之弊。达寿亦建议设立内阁，他说，“我国自古封还诏书及署纸尾之事，已数见而不鲜，史家皆传为美谈，明主亦乐其献替，可见中西制度，不谋而同。”“今日若设内阁，不过复中书省之旧制而已，岂有损君权于万一哉。”

达寿还劝告清廷抓住时势，不可优柔寡断，以免将来追悔难及。“夫难得而易失者，时也。一动而莫止者，势也。东流濯足，转瞬已无前水之存；厝火积薪，顷刻而兆燎原之势。苟其优柔而未断，必致后悔之难追。”②

四、官方的反应与副署制度的最终实施

（一）采纳张之洞的意见

在各方的争论与建议下，军机大臣最终作出了回应。光绪三十四年八月初二日，军机大臣在朗润园会议组织新内阁问题。袁世凯建议应先“具一内阁雏形，为日后组织张本”。奕劻同意袁之意见，主张将“各部尚书加入会议之列，以为组织新内阁张本”。张之洞则“主张取用东西各立宪国大臣副署之制”。最后各军机大臣赞同张之洞的意见。③

（二）御史赵炳麟奏请规复署名旧制

军机大臣会议新内阁问题及张之洞主张实行副署制度的消息传出后，赵炳麟再上奏折，第三次恳请规复署名旧制。这次朝廷终于作出了回应，将赵炳麟的奏折交内阁各部院衙门会议具奏。④

赵炳麟在奏折中称，军机大臣署名之制，可追溯到乾隆年间。乾隆三十年闰二月，颁布上谕，要求以后寄信传谕，“俱著将寄信内所开承旨人名，一一开写，不得但称廷寄及军机处字样”，即必须在谕旨上列出军机大臣之名姓。三十六年二月乾隆帝驾巡山东时，又谕令“清字寄信，著尚书福隆安署名。汉字寄信，著尚书于敏中署名”。赵炳麟认为，乾隆帝的谕令是为了避免唐代墨敕斜封、明室口传中旨之流弊；令承旨者署具衔名，是表示责有攸归之意。他还进一

① 《八旗国会请愿书》,《申报》，1908 年 8 月 26 日，第 26 版。
② 《考察宪政大臣达寿奏考察日本宪政情形具陈管见折》,《政治官报》，光绪三十四年七月二十三日第 292 号，第 3–20 页。
③ 《组织新内阁之会议》,《申报》，1908 年 9 月 7 日，第 5 版。
④ 《奏请规复署名旧制》,《北洋官报》，光绪三十四年十一月十三日，第 1920 册，第 9 页。

步引申道："东西国副署之制，亦同此意。"赵炳麟之说虽牵强附会，但他的建议刚好符合时势。不久前，朝廷发布了慈禧太后命摄政王监国的遗诰及相关礼节："摄政王监国，是摄政王代行君主统治之大权，应署衔不署名。凡宫内事件，应用皇太后懿旨者，必有摄政王面奉皇太后懿旨字样；凡行政事件，或简授官缺，应用谕旨者，必有摄政王传谕旨字样；凡批答臣工章奏，应用交旨者，必有摄政王传旨某衙门议奏或知道字样。在摄政时，无摄政王署衔者，无论如何，皆无效力。"赵炳麟趁机提出改革上谕署名的问题："军机大臣寄信交片，亦应遵照乾隆时祖制，于谕旨之后，一一开具承旨衔名。部院督抚有应具折覆奏者，应开写某年月日接军机大臣某某等字寄，奉摄政王传旨等字样。"他认为如此既合祖制，又可杜绝流弊；政权可由此统一，"天下之信用克坚，海内之觊觎自息"。因此，他恳请朝廷就军机大臣署名之制明颁谕旨，布告天下，"以清政源而昭信守"。该折上奏后，奉旨著内阁各部院衙门会议具奏。[①]

从赵炳麟的奏折可以看出，他的主要目标是恢复旧制，至少从他的表述上看是如此。将宪政体系下的国务大臣副署比附为乾隆年间的军机大臣副署，这混淆了中西副署制度的不同含义。[②] 虽然二者同有负责之意，但差异亦极大。国务大臣副署是表明对自身的决策及出台的措施负责，其负责的对象更多地指向议会——人民（日本有争议，是特例——笔者注）。乾隆年间的军机署名，只是表明承旨或拟旨者为何人，以确保谕旨的正确性或谕旨传布流程的明晰化，至于大臣负责的对象，毫无疑义是指向皇帝的。如此混淆二者的意义，从短期效果看，有助于促使清廷更快颁布副署制度；但从稍长远的目光来看，实则加深了朝廷和社会各界对副署制度理解上的混乱，由此也造成了实践中一系列的争端与困境。

（三）内阁等衙门会奏《遵议摄政王礼节总目十六条》

内阁奉旨后不久，即议准了赵炳麟的奏折。光绪三十四年十一月二十日，内阁等衙门会奏《遵议摄政王礼节总目十六条》，其中包括"告庙""诏旨""称号""代行祀典""军权""典学""朝会班次""朝见坐位"钤章署名""文牍款式""代临议院""外交""舆服护卫""用度经费""邸第""复政"等，均为摄政王载沣履任监国所应遵行的礼节。在这一系列礼节中，其中一条为"钤章署名"，即军机大臣署名问题。其原文如下："凡有谕旨，均请摄政王钤章，由军机大臣署名，然后遵奉施行。至摄政王如有面奉之懿旨，一并由王署衔钤章，军机大臣仍均署名。"[③]

（四）军机大臣署名制度正式颁布

内阁会议政务处具奏《遵议摄政王礼节总目十六条》后，即于当日（光绪三十四年十一月二十日）接奉上谕："内阁各部院等衙门各具奏谨遵大行太皇太后懿旨，会议监国摄政王礼节一折，尚属周妥，业由监国摄政王呈请皇太后御览，应照所议办理，著各该衙门一体遵行，钦此。"[④]

三天后，即光绪三十四年十一月二十三日，朝廷又就署名的格式及范围进一步发布上谕：

> 一、现在奏准章程：监国摄政王应抬写一格，今推本此意，凡明发电旨，拟在谕旨之前一行钤监国摄政王章，于钦此后一行书"军机大臣署名"六字，另行照折奏后衔式，自书臣某人名。

---

① 《三请规复署名旧制》，《宣统政纪》卷2，中华书局，1987年，第36–37页。

② 时人对此亦有认知，如许宝蘅曾言："军机大臣承旨署名之制，乃雍乾时事"，"初制亦与西法总理大臣署名有别"，赵炳麟"牵附旧制"，"愚窃以为不然"，"今人议变法不于实际讲求，徒貌袭而皮傅，类皆若此"。许恪儒整理：《许宝蘅日记》第1册，中华书局，2010年，第223–224页。

③ 《遵议摄政王礼节总目十六条》，光绪三十四年十一月二十日，《宣统政纪》卷3，第42–46页。

④ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第34册，光绪三十四年十一月二十日，广西师范大学出版社，1996年，第282页。

一、外省廷寄拟于谕旨前一行钤监国摄政王章，寄信前来后一行书“军机大臣署名”六字，另一行照折奏后衔式，自书臣某人名。遇有分寄各省者，应将监国摄政王钤章、军机大臣署名原件寄交宪纲在前之省，余均照钞寄发，并注明钤章署名之件寄交某省。

一、交旨钤章署名与明发电旨同。

一、在京廷寄交旨钤章署名原件均交宪纲最前之衙门，余与外省同。

一、懿旨于钦此之后一行抬一格，监国摄政王钤章、军机大臣署名照前式，监国摄政王署衔仍在面奉之上。[①]

光绪三十四年十一月二十五日（1908 年 12 月 18 日），该制开始施行。从此日始，上谕后面开始出现“军机大臣署名：臣奕（劻）、臣世（续）、臣张（之洞）、臣鹿（传霖）、臣袁（世凯）”的字样。[②]

（五）军机署名中的小插曲：军机署名之艰窘

根据规定，军机大臣在上谕后的署名，须亲自用小楷书写，[③] 但各军机年纪已长，且长期疏于书写小楷，结果在署名时就引发了一系列艰窘之事。据《申报》报道：

自赵炳麟奏准规复署名旧制之后，近来所颁谕旨电谕均由枢垣拟就，呈送摄政王阅定，摄政王即于年月日之前加盖金章，约七八分见方；各枢臣即于王前就矮坐，各在钦此字样之下一行亲自书名，系用端整小楷。无如各枢臣均已年高眼花，楷法生疏，既无适用之笔墨，亦无相宜之桌椅，因此署名一节极形窘迫。鹿中堂（指鹿传霖）曾在枢垣倡议仍照签名款式，改为加盖小名戳，以省笔墨。然庆邸（指庆亲王奕劻）以非恭谨之道，未曾准行。[④]

五、余论

无论如何，军机大臣署名之制开始正式实施了。一种制度一旦开始施行，并且能持续下去，那么，无论该制度构建和出台过程如何曲折，也不论其颁布程序是单独地隆重颁布，还是被混在其他各种制度中一起“顺带”颁布，也不论世人对其理解有如何的差异，或者有怎样的批评，这种制度本身作为一种客观存在，一定会对后世历史产生影响，并且这种影响不是制度设计者、颁布者及亲历者所能预见和掌控的。

清季军机大臣副署之制正是如此。该制度实施后，曾引起各种批评，梁启超一边称其为“国朝二百年来所未有”，[⑤] 一边尖锐地批评道：如用署名之制，必须与组织完备之责任内阁相依，“今体之不立，而用将安丽？”[⑥] 但现实情况是，尽管民国时期责任内阁制度依然不完善，且时常成为各派系政争的舞台，但副署作为内阁总理的权力已被公众认知和接受，这从民初的两起重要政争可见其端倪。民初闹得沸沸扬扬的两起副署事件，其一为民国元年（1912）王芝祥“督直改委”事件。在该事件中，内阁总理唐绍仪因拒绝副署总统袁世凯改任王芝祥为南方军队宣慰使的任命，被袁世凯免职，第一届内阁随之解体。其二为 1917 年张勋复辟期间的解散国会事件。当时的代理国务总理伍廷芳不愿副署解散国会的总统令，并铿锵有力地声明：“职可辞而名不可署，头可断而法不可违！”[⑦] 副署制度在民初之重要影响，由此可窥一斑。

---

① 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 34 册，光绪三十四年十一月二十三日，第 287 页。
② 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 34 册，光绪三十四年十一月二十五日，第 290 页。
③ 《专电》，《申报》，1908 年 12 月 30 日，第 3 版。
④ 《军机署名之艰窘》，《申报》，1909 年 1 月 8 日，第 4 版。
⑤ 沧江：《论政府阻挠国会之非》，《国风报》，第 1 卷第 17 期，中华书局，2009 年，第 11 页。
⑥ 沧江：《军机大臣署名与立宪国之国务大臣副署》，《国风报》，第 1 卷第 8 期，第 23 页。
⑦ 陶菊隐：《北洋军阀统治时期史话》，生活·读书·新知三联书店，1983 年，第 593 页。

References

Xu Zhuoyun. *Cong lishi kan zuzhi* (On organizations: from perspective of the history). Shanghai: Shanghai renmin chubanshe, 2006.

Chen Zhimai. *Zhongguo zhengfu* (Chinese government). Shanghai: Shanghai shudian, 1947.

Li Xizhu. *Difang dufu yu qingmo xinzheng: wanqing quanli geju zai yanjiu* (Provincial governors and the late Qing "New Policy" reforms: A new study of the power structure in the late Qing period). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2012.

Li Wenjie. "Junxiang guanxi de zhongqu: qingji neige yu junjichu gaige" (The end of relations between monarch and chancellor: The reform of the Grand Secretariat and the Grand Council in the late Qing dynasty). *Qingshi yanjiu* (The Qing History Journal) (1) 2018.

Zhang Rui. "Qingji huifu shuchen fushu zhidu jiqi yingxiang" (On the restoration of Grand Councilor's countersignature system in the late Qing dynasty). *Xueshu yanjiu* (Academic research) (4) 2010.

The Foundation of the Countersignature System of the Grand Council during the Late Qing Dynasty

ZHANG Bo (Institute of Modern Chinese History, Central China Normal University; zhangboccnu@126.com)

Abstract: The countersignature system originated in the West and was an important part of the responsibility cabinet system. The countersignature system was first discussed and planned during the late Qing Dynasty, although it was compared to the countersignature system of the Grand Council in the Qianlong years, it was still a Western-inspired reform. However, after successive discussions and trade-offs, the countersignature system and the responsible cabinet were separated before the final implementation. Taking advantage of Prince Chun's regency, the Grand Council's countersignature system was promulgated. As for the purpose and definition of the change, there was no expressed explanation. After Pandora's Box was opened, a series of political trends and disputes followed.

Keywords: countersignature, Grand Council, responsibility